



---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 12. Juli 2017

**0200.143**

**Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit; 1. Lesung**

**2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 12. Juli 2017**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

## **A. Ausgangslage**

### **1. Einleitung**

Am 7. Juni 2016 hat ein Initiativkomitee, bestehend aus zwölf Mitgliedern der Sozialdemokratischen Partei Appenzell Ausserrhoden, die „Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit“ eingereicht. Der Regierungsrat hat am 11. April 2017 seinen Bericht und Antrag zu Händen der Sitzung des Kantonsrates vom 25. September 2017 für die erste Lesung verabschiedet.

Die Volksinitiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung mit Rahmenbedingungen ausgestaltet und verlangt, dass die Steuergesetzgebung des Kantons Appenzell Ausserrhoden so anzupassen sei, dass:

- Steuerpflichtige, die nicht in überdurchschnittlichen Verhältnissen leben (insbesondere diejenigen mit Kindern), gegenüber der heutigen Situation entlastet werden;
- die prozentuale Steuerbelastung grundsätzlich für alle Steuerklassen ansteigt und
- die Revision möglichst ertragsneutral ausfällt.

Die Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass die jetzige Steuergesetzgebung wenig familienfreundlich ist und im Vergleich zu den umliegenden Kantonen in Appenzell Ausserrhoden die Familien übergebührlig belastet werden. Die jetzige Steuergesetzgebung widerspreche der Steuergerechtigkeit. Die Umsetzung der Anliegen der Initiative sei so vorzunehmen, dass dem Kanton insgesamt nicht weniger Steuereinnahmen zufließen.



Zu den Einzelheiten kann auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2017 verwiesen werden.

### 2. Arbeit der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

Der Kantonsrat hat am 20. Februar 2017 eine parlamentarische Kommission (PK) zur Vorberatung des Geschäfts „Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit“ in folgender Zusammensetzung gewählt:

- Schmid Oliver, Teufen, FDP.Die Liberalen, Präsident
- Bühler Daniel, Speicher, FDP.Die Liberalen
- Hartmann Marcel, Herisau, CVP/EVP
- Reutegger Hansueli, Schwellbrunn, SVP
- Weber Jens, Trogen, SP
- Wipf Mario, Wolfhalden, SVP
- Wirz Alfred, Urnäsch, pu, Vizepräsidium

Aktuar: Müller Reto, stv. Departementssekretär Departement Finanzen

Protokollführung: Ramseier Lisbeth, Sekretariat Departement Finanzen

Die parlamentarische Kommission stützte sich bei der Beratung der Volksinitiative auf folgende Unterlagen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 11. April 2017 inklusive zugehöriger Beilagen:
  - 1.1 Initiativtext
  - 1.2 Steueraufkommen aus höchster Einkommensklasse
  - 1.3 Auszug Monitoringbericht
  - 1.4 Links zu Online-Publikationen
  - 1.5 Zeitplan, Konzept
- Interkantonale Steuerbelastungsvergleiche auf Grundlage der ESTV-Publikationen „Steuerbelastung in der Schweiz / Kantonshauptorte-Kantonsziffern 2015“ sowie „Steuerbelastung in den Gemeinden 2015“
- Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2016
- Verfügbare Einkommen 2016; Studie der Credit Suisse vom Dezember 2016
- Studie FHS St. Gallen „Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden“; 2011
- Berechnungen und Antworten des Departement Finanzen:
  - Graphiken interkantonale Steuerbelastungsvergleiche (Basis: ESTV-Publikation)
  - Simulationsberechnung einer Tarifierhöhung bei hohen Einkommen und zugleich Reduktion der tiefen Einkommen

Die PK hat die „Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit“ an insgesamt drei Sitzungen behandelt. Im Einzelnen gliederte sich die Arbeit der Kommission wie folgt:

10. Mai 2017	1. Sitzung	Präsentation Finanzdirektor; Eintretensdebatte
6. Juni 2017	2. Sitzung	Detailberatung
21. Juni 2017	3. Sitzung	Präsentation Initiativkomitee, Detailberatung, Beratung Bericht und Antrag
3.–12. Juli 2017	Zirkularweg	Verabschiedung Bericht und Antrag an den Kantonsrat



Die parlamentarische Kommission hat anlässlich der ersten PK-Sitzung Finanzdirektor RR Köbi Frei Gelegenheit geboten, der PK die Vorlage vorzustellen und die Position des Regierungsrates zu erläutern. Verständnisfragen der PK-Mitglieder konnten sofort geklärt werden. Hingewiesen wurde durch den Finanzdirektor auf die Terminplanung im Zusammenhang mit der Teilrevision des Steuergesetzes (StG Rev 19) und ebenso darauf, dass diese keinen direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative darstelle. Der Regierungsrat werde die StG Rev 19 einen Tag nach der 1. Lesung der Initiative und in Kenntnis der Diskussionen im Kantonsrat verabschieden. Sollten sich neue politische Erkenntnisse aus der 1. Lesung der Volksinitiative ergeben, könnten für die StG Rev 19 entsprechende Konsequenzen gezogen werden. Diese gegenseitige Abhängigkeit sollte bei der Behandlung der beiden Geschäfte durch die PK beachtet werden. Im Weiteren hat Finanzdirektor Köbi Frei darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat in der Vernehmlassungsvorlage zur StG Rev 19 mit dem Vorschlag zur Erhöhung der Kinderabzüge das Anliegen zur Entlastung von Familien mit Kindern aufgenommen habe, und dass diese Entlastungen Steuermindereinnahmen von ca. Fr. 1,0 Mio. beim Kanton und Fr. 1,23 Mio. bei den Gemeinden bedeuten würden.

Als Sprecher des Initiativkomitees hat Yves Balmer das Anliegen und die Begründungen des Initiativkomitees vorgestellt. Yves Balmer bedankte sich dabei für die Einladung. Es werde sehr geschätzt, dass die parlamentarische Kommission dem Initiativkomitee die Möglichkeit biete, zu folgenden Punkten Stellung zu nehmen:

- Was war der Anstoss für die Initiative?
- Was ist das Ziel der Initiative?
- Aufgrund von welchen Daten ist die Initiative zustande gekommen?
- Wie sieht die Lösung der Initianten aus?

Die SP AR sei nicht gegen den Steuerwettbewerb an sich, jedoch sei ihr die Positionierung von AR innerhalb dieses Wettbewerbs wichtig. Gemäss Datenerhebungen von BAK Basel ist AR bei hohen Einkommen gesamtschweizerisch sehr gut, jedoch bei tieferen und mittleren Einkommen (unterhalb von Fr. 100'000 – 150'000) schlecht positioniert. Die bürgerliche Regierung habe aber den Fokus auf Leute mit höheren Einkommen und vor allem auch auf Firmen gesetzt und diese steuerlich bevorzugt. Das sei für das Initiativkomitee der Anstoss gewesen, auch die andere Seite der vergleichweisen hohen Belastung bei den tiefen Einkommen aufzuzeigen und eine Anpassung zu initiieren.

Das grundsätzliche Ziel der Initiative sei eine Entlastung für alle Steuerpflichtigen mit einem Bruttoeinkommen bis maximal Fr. 150'000. Die Einkommens-Steuerbelastungskurve flache bei AR relativ früh stark ab. Hier spiele die Solidarität nicht. Der Initiativtext verlange, dass die prozentuale Steuerbelastung grundsätzlich für alle Steuerklassen ansteigen soll, d.h. die Kurve müsse auch bei höheren Einkommen weiter nach oben gehen. Eine Abflachung werde es auch weiterhin geben, aber nicht so früh und nicht so extrem.

Um die Einkommens-Steuerbelastungskurven korrekt austarieren zu können, wären genaue Kenntnisse über die Einkommensverhältnisse in AR nötig. Diese Daten standen dem Komitee jedoch nicht zur Verfügung. Da mangels dieser Grundlagen keine pfannenfertige Lösung angeboten werden konnte, habe das Komitee die Initiative nur als allgemeinen Anstoss ausformuliert. Ein genaues Austarieren des Steuertarifs müsse nach der Annahme der Initiative als nächster Schritt erfolgen. Die Regierung und das Parlament sollen dann dazu einen Vorschlag ausarbeiten. Für die höheren Einkommen solle eine stärkere Belastung erfolgen. Dabei sei eine saubere Modellierung des Steuertarifs vorzunehmen, wodurch sich bei der graphischen Betrachtung Steuerbelastungskurven ohne Ecken ergeben. Das Initiativkomitee sei prinzipiell auf der gleichen Linie wie die Regierung. Er verweist auf das Regierungsprogramm 2016–2019, welches das Ziel habe, dass Appenzell Ausser-



rhoden für Familien mit Kindern und Jugendlichen attraktive Rahmenbedingungen biete, sowie auf den Rechenschaftsbericht, in welchem das Problem der Abwanderung erkannt werde.

Die Kommission bedankt sich bei Reto Müller, der mit seinem breiten Erfahrungsschatz und enormen Fachwissen als ehemaliger Leiter der Kantonalen Steuerverwaltung an allen PK-Sitzungen für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung stand und bei Elisabeth Ramseier für die Protokollarbeit.

### **B. Erwägungen**

#### **1. Gültigkeit der Volksinitiative**

Die parlamentarische Kommission ist einstimmig zum Ergebnis gelangt, dass die Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit für gültig erklärt werden kann. Den Erläuterungen des Regierungsrates in dessen Bericht und Antrag vom 11. April 2017 zur Gültigerklärung der Initiative ist nichts entgegen zu halten. Es sind keine Gründe ersichtlich, die gegen die Gültigkeit der Initiative sprechen würden. Die parlamentarische Kommission kann sich daher dem Antrag des Regierungsrates auf Gültigerklärung der „Kantonalen Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit“ anschliessen

#### **2. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen**

Die parlamentarische Kommission hat in einer ersten Runde über grundsätzliche Aspekte und Fragen diskutiert. Ausgangspunkt war die Frage, ob es in Appenzell Ausserrhoden das Erfordernis für eine Entlastung der Schwachverdienenden gebe und ob man dem Kantonsrat die Chance geben will, diese Frage zu diskutieren. Angesprochen wurden die Aspekte, dass Entlastungen nur denjenigen zukommen sollten, die diese auch nötig hätten und Fälle ungerechtfertigter Entlastungen vermieden werden sollten. Nebst der Möglichkeit der Tarifneugestaltung wurden auch alternative punktuelle Massnahmen, wie z.B. Anpassungen bei den Kinderabzügen oder Sozialabzügen diskutiert.

Da die Initiative in einer allgemeinen und offenen Form mit Rahmenbedingungen formuliert ist, ist die konkrete Umsetzung offen und mit verschiedenen Massnahmen möglich. Insbesondere wäre darüber zu entscheiden, bis zu welcher Höhe des steuerbaren Einkommens und in welchem Ausmass Entlastungen eingeführt werden. Die Rahmenbedingung der Aufkommensneutralität bestimmt, dass Entlastungen im unteren Segment durch Mehrbelastungen in den oberen Segmenten kompensiert werden müssen. Die Initiative bezieht sich nicht nur auf Familien mit Kindern, sondern auf alle Steuerpflichtigen, die nicht in überdurchschnittlichen Verhältnissen leben.

Die Forderung, dass die prozentuale Steuerbelastung grundsätzlich für alle Steuerklassen ansteigt, wird so verstanden, dass der Steuertarif so zu gestalten ist, dass der Tarif im obersten Segment nicht als Proportionaltarif ausgestaltet sein darf. Wenn die Steuerbeträge mit den Bruttoeinkünften verglichen werden, so ergeben sich beim aktuellen Tarif jedoch, wie in Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. April 2017 auf Seite 5 tabellarisch aufgezeigt, keine proportionalen Belastungsverhältnisse. Der Grund liegt in der Wirkung der betragsmässig limitierten Abzüge und der sehr hohen Progressionswirkung der Direkten Bundessteuer.



Die Diskussion zeigte auf, dass die Einschätzung, inwieweit Mehrbelastungen mitgetragen werden, unterschiedlich beurteilt wird. Das nicht abschätzbare Risiko der Abwanderung von Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen (und Vermögen) wurde mit Sorge beurteilt und es wurde darauf hingewiesen, dass sich das Ganze als Bumerang erweisen würde, falls durch die höhere Besteuerung im obersten Einkommenssegment effektiv Abwanderungen erfolgen sollten.

### 3. Detailberatung

In der Detailberatung hat die parlamentarische Kommission an der 2. und 3. Sitzung über die verschiedenen Aspekte, welche bei der Beurteilung der Volksinitiative zu berücksichtigen sind, diskutiert.

Die Tatsache der im interkantonalen Vergleich recht hohen steuerlichen Belastung von tiefen und mittleren Einkommen wurde von allen PK-Mitgliedern anerkannt. Es bestand ebenso Einigkeit darüber, dass eine Milderung in diesem Segment grundsätzlich befürwortet würde. Ebenso bestand Einigkeit darüber, dass Steuerentlastungen vorab fokussiert auf diejenigen Pflichtigen erfolgen, die effektiv am meisten auf Entlastungen angewiesen sind.

Grosse Skepsis bestand mehrheitlich in der Einschätzung der PK-Mitglieder darin, ob eine Tarifanpassung im Endergebnis aufkommensneutral möglich ist. Je moderater eine Mehrbelastung in den obersten Einkommenssegmenten erfolgt, umso geringer ist das gesamte Volumen, das für Entlastungen eingesetzt werden kann. Und je höher die Mehrbelastungen ausfallen, desto unsicherer ist die Beurteilung bezüglich allfälliger Wegzüge von Pflichtigen mit sehr hohen Steuerbeträgen. Wegzüge können dazu führen, dass die Tarif-Umgestaltung im Ergebnis zu einem hohen Steuerausfall führt, welcher durch eine Steuerfusserhöhung zu kompensieren wäre. Von dieser wären wiederum alle Steuerpflichtigen betroffen. Dass ein diesbezügliches Risiko besteht, wurde von allen PK-Mitgliedern gesehen. Die Einschätzung war jedoch unterschiedlich, wobei die Mehrheit der PK-Mitglieder dieses Risiko als hoch bzw. zu hoch beurteilte.

Die parlamentarische Kommission ist sich dessen bewusst und darüber einig, dass auf Grund der Tarifautonomie die Steuertarife in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ausgestaltet sind. Dies gilt sowohl bezüglich der Höhe, ab welcher die Besteuerung einsetzt, wie auch bezüglich der Progression durch ansteigende Grenzsteuerbelastungen und bezüglich der maximalen Besteuerungshöhe. Appenzell Ausserrhoden ist kein Tiefsteuernkanton. Steuerbare Einkommen bis zu einer Höhe von Fr. 80'000 werden im interkantonalen Vergleich höher besteuert als in vielen anderen Kantonen. Eine vergleichsweise moderatere Besteuerung erfolgt hingegen bei den sehr hohen Einkommen. Die PK-Mitglieder teilten mehrheitlich die Auffassung des Regierungsrates, dass die moderate Besteuerung im höchsten Einkommenssegment standortpolitisch wichtig ist und der Steuerwettbewerb die steuerliche Handlungsautonomie des Kantons faktisch einschränkt.

Durch die legale Möglichkeit der Planung und Steuerung einzelner Abzüge (z.B. bei hohem Liegenschaftsunterhalt, Einkauf in Pensionskasse) stellte sich für einige PK-Mitglieder die Frage, ob mit einer generellen tariflichen Senkung im tiefen bis mittleren Bereich nicht eine zu starke Giesskannenwirkung erzielt würde. Die PK-Mitglieder waren sich darin einig, dass anzustreben ist, dass Entlastungen nur denjenigen zu Gute kommen, die effektiv darauf angewiesen sind. Die Mehrheit der PK-Mitglieder war der Meinung, dass dies durch spezifische Massnahmen besser erreicht werden kann; beispielsweise mit der Erhöhung der Kinderabzüge, aber auch durch gezielte Anpassungen anderer Förder- und Entlastungsmassnahmen wie Familienzulagen, Stipendien, IPV, Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, usw.. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass auch bei



der Erhöhung von Kinderabzügen ein gewisser Giesskanneneffekt erfolgen kann, da nicht alle Steuerpflichtigen mit Kindern eine Entlastung benötigen. Eine Minderheit der PK-Mitglieder war der Meinung, dass der Tarif grundlegend verändert werden soll, um mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen. Mit gezielten Massnahmen liessen sich dann in einem nächsten Schritt punktuelle Optimierungen erreichen.

Ob der aktuelle Steuertarif dazu führt, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im interkantonalen Verhältnis aufgrund der höheren Steuerbelastung in Ausserrhoden auch effektiv tiefer ist, kann nur in einem Gesamtvergleich der fixen Lebenshaltungskosten, unter Einbezug der Wohn- und Krankenkassenkosten, verglichen werden. Die PK-Mitglieder haben von der Studie der Credit Suisse über das „Verfügbare Einkommen 2016“ Kenntnis genommen und bei den gemeindebezogenen Ergebnissen festgestellt, dass die höhere Steuerbelastung durch tiefere Wohn- und Krankenkassenkosten kompensiert wird.

Im Kantonsrat von St. Gallen wurde durch die SP-GRÜ-Fraktion am 20. Februar 2017 eine Interpellation zur Armut im Kanton St. Gallen eingereicht. In der schriftlichen Antwort der Regierung vom 2. Mai 2017 erfolgt der Hinweis auf eine aktuelle Erhebung der Fachstelle für Statistik von Individualdaten zu Einkommen und Vermögen aus verschiedenen amtlichen Registern (z.B. Steuerregister oder Register über die individuellen Prämienverbilligungen) im Rahmen des Projektes „Monitoring der wirtschaftlichen Lage der privaten Haushalte“. Diese Datengrundlage soll künftig differenzierte Analysen zur wirtschaftlichen Situation der privaten Haushalte auf Kantons- und Gemeindeebene ermöglichen. Die ersten Ergebnisse werden voraussichtlich Anfang 2018 vorliegen. Die PK-Mitglieder waren einstimmig der Meinung, dass ein solcher Bericht auch für Appenzell Ausserrhoden sinnvoll wäre. Sie empfehlen dem Regierungsrat, die Erstellung eines gleichartigen Berichts vorzunehmen. Eventuell können dazu Synergien mit dem Kanton St. Gallen genutzt werden.

Die PK beschliesst mehrheitlich die Ablehnung der Volksinitiative. Über einen allfälligen Gegenvorschlag zur Initiative wurde nicht diskutiert. Im Weiteren ist sie einstimmig der gleichen Ansicht wie der Regierungsrat, dass der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung aussprechen soll.

### **C. Finanzielle Auswirkungen**

Bei einer Ablehnung der Volksinitiative ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen. Bei einer Annahme der Volksinitiative würde der Auftrag für eine Anpassung des Steuertarifs unter Beachtung des Initiativtextes und deren Begründung erteilt. Durch die offene Formulierung der Initiative ist die konkrete Ausgestaltung offen. Sie wäre im Rahmen einer Steuergesetz-Revision finanziell aufkommensneutral vorzunehmen.



**D. Antrag**

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. die am 7. Juni 2016 eingereichte „Kantonale Volksinitiative für mehr Steuergerechtigkeit“ für gültig zu erklären;
2. eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen,
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Oliver Schmid

Oliver Schmid, Präsident